

Inventarisatie Onderzoeken Gecertificeerde Instellingen



Onderzoeksrapport

18 oktober 2022



Jeugdautoriteit

Jeugdautoriteit
Schedeldoekshaven 131
2511 EM Den Haag

Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

070 - 340 68 88
Jeugdautoriteit.nl

Contact

info@jeugdautoriteit.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Onderzoeksopzet	6
2.1	Doelstelling en onderzoeksvraag	6
2.2	Scope en werkwijze	6
3.	Bevindingen	8
3.1	Welke onderzoeken zijn gedaan?	8
3.2	Belangrijkste aanbevelingen uit de onderzoeken	10
3.2.1	Jeugdbeschermingsketen: samenhang in de keten, beschikbaarheid hulp	11
3.2.2	Bekostiging en bedrijfsvoering: wijze van bekostigen, kostprijzen, tarieven	12
3.2.3	Personeel: caseload, arbeidsmarkt, opleiding, toerusting	12
3.3	Opvolging aanbevelingen	14
3.3.1	Sectorbeeld vergt genuanceerde benadering	14
3.3.2	Thema's uit de rapporten met substantiële vooruitgang	14
3.3.3	Thema's uit de rapporten met enige vooruitgang	15
3.3.4	Thema's uit de rapporten met weinig vooruitgang	16
3.4	Belemmerende en stimulerende factoren voor opvolging	17
3.4.1	Stimulerende factoren	18
3.4.2	Belemmerende factoren	18
4.	Inzichten	20
4.1	Beantwoording onderzoeksvragen	20
4.2	Beschouwingen	20
4.3	Tot slot	21
	Bijlage 1 - Overzicht rapporten	23

1. Inleiding

Met de decentralisatie van de Jeugdzorg hebben de Gecertificeerde Instellingen (GI's) te maken gekregen met een aantal ingrijpende veranderingen: het werken vanuit opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, veranderingen in takenpakket en financieringsstructuren. Na de decentralisatie zijn kwaliteit, financiën en werkdruk bij de GI's onder druk komen te staan. Deze thema's zijn sinds 2015 regelmatig onderwerp van discussie op bestuurstafels en in de media. Recente illustraties daarvan zijn de brandbrief van GI's op 8 december 2021¹ en een brandbrief van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de GI's samen in mei 2022² en de Signaalbrief toezicht jeugdbeschermingsketen van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) in september 2022³. Ook het feit dat de JA meerdere GI's in casuïstiek heeft of heeft gehad vanwege zorgen over de continuïteit, is een niet te negeren signaal.

Vanuit haar verantwoordelijkheid om de continuïteit van jeugdhulp te bewaken, constateert de Jeugdautoriteit dat de permanente spanning die rondom de GI's aanwezig is, een risico vormt voor een stabiel zorglandschap. Hieruit volgt de vraag wat er nodig is om meer rust en evenwicht te krijgen rond de GI-sector; het totaal van de GI's en de regio's en gemeenten als hun opdrachtgevers. De afgelopen jaren is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar, voor en door de GI-sector. Het is zinvol deze onderzoeken op een rij te zetten, de rode draden daarin te ontwarren en te kijken waar de onderzoeken toe hebben geleid. Hebben de onderzoeksrapporten verbetering gebracht? En waar dat niet het geval is, wat zijn daarvoor de redenen? Deze inventarisatie is door de Jeugdautoriteit uitgevoerd om een antwoord te verkrijgen op deze vragen, maar bovenal om de sector dit historische inzicht te bieden. Dit inzicht is in de optiek van de Jeugdautoriteit waardevol bij keuzes in de sector op de korte- en de lange termijn.

Context

Met deze inventarisatie wil de Jeugdautoriteit voorkomen dat het wiel opnieuw uitgevonden wordt, maar juist de al opgedane kennis beter benutten. Deze inventarisatie maakt deel uit van een bredere aanpak van de Jeugdautoriteit ten behoeve van de GI-sector en de betrokken partijen. Na de hierboven genoemde brandbrieven is op diverse momenten en niveaus overleg gevoerd over oplossingen van de ervaren problematiek. Hierbij heeft het Ministerie van JenV in het voorjaar van 2022 als stelselverantwoordelijke bestuurlijke gesprekken gevoerd op regionaal niveau. Hiervoor zijn de regionale GI's en gemeenten per jeugdzorgregio door het Rijk uitgenodigd voor een gesprek met als doel te komen tot een gedeeld beeld van de ervaren knelpunten in de regio met betrekking tot de hoge werkdruk, het hoge personeelsverloop en ziekteverzuim en de daardoor ontstane wachtlijsten. Op basis van het gedeelde beeld was de inzet afspraken te maken over welke acties de regionale partners elk voor zich en samen kunnen uitvoeren. Al deze maatregelen hebben als doel tijdige jeugdbescherming en tijdig passende jeugdhulp in het gedwongen kader te realiseren. Daarnaast is gevraagd hoe de regio aankijkt tegen landelijke activiteiten die in voorbereiding en in uitvoering zijn. De Jeugdautoriteit heeft vanuit haar onafhankelijke en onpartijdige positie besloten aanvullend een aanpak op te zetten, die enerzijds terugkijkt (door middel van deze inventarisatie) en anderzijds vooruitblijkt (door middel van het houden van netwerk sessies). Met deze inventarisatie ontstaat een globaal historisch inzicht, waarbij problematiek en aanbevelingen voor oplossingen in een periode van vijf jaar in kaart worden gebracht. De netwerk sessies die door de Jeugdautoriteit worden gefaciliteerd, richten zich op de toekomst en zijn daarbij specifiek gericht op de thema's werkdruk en het behoud van medewerkers bij de GI's. De sessies zullen plaatsvinden in het voorjaar van 2023 en zijn bedoeld om de GI's, het Rijk en de gemeenten op alle niveaus bij

¹ [Brief-aan-minister-Dekker-over-crisis-in-de-jeugdbescherming-8-dec-2021.pdf \(jeugdzorgnederland.nl\)](#)

² [Brief RvdK en GI's - 16 mei 2022 | Brief | Raad voor de Kinderbescherming](#)

³ [Signaalbrief toezicht jeugdbeschermingsketen | Brief | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd \(igj.nl\)](#)

elkaar te brengen en zo concrete acties te identificeren die bijdragen aan een meer stabiele continuïteit van zorg voor de jeugd- en gezinsbescherming in Nederland.

2. Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is vijfledig:

1. Het verkrijgen van overzicht van de uitgevoerde relevante onderzoeken van de afgelopen vijf jaar gericht op of rakend aan bedrijfsvoering en continuïteit bij GI's;
2. Het schetsen van een beeld van de in die onderzoeken gedane aanbevelingen (de thema's en rode draden);
3. Het uiteenzetten van de mate van opvolging van de gedane aanbevelingen;
4. Het geven van inzicht in de effectiviteit van opvolging van aanbevelingen;
5. Het bieden van een verklaring voor de mate van effectiviteit.

De onderzoeksvraag luidt als volgt: *Wat zijn de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen die de afgelopen vijf jaar uit onderzoeken zijn gekomen, gericht op of rakend aan de bedrijfsvoering en continuïteit van de jeugdbescherming en jeugdreclassering in Nederland en waar hebben die toe geleid?*

Deze onderzoeksvraag wordt uiteengezet in de volgende drie deelvragen:

1. Welke landelijke of sectorale onderzoeken gericht op de bedrijfsvoering en/of de continuïteit van zorg van GI's zijn er van 2017 tot en met 2022 uitgevoerd?
2. Wat waren de conclusies en de aanbevelingen van die onderzoeken?
3. Zijn de aanbevelingen opgevolgd?
 - a. Ja: hoe schatten de actoren in het veld de effectiviteit van de opvolging in?
 - b. Ja: hoe verklaren actoren in het veld de mate van effectiviteit van de opgevolgde maatregelen?
 - c. Nee: wat was daarvoor de reden?

2.2 Scope en werkwijze

Scope

Het onderzoek richt zich op rapporten over of verband houdend met de bedrijfsvoering en continuïteit van zorg van GI's. Hierbij wordt er vijf jaar terug gekeken (juli 2017 tot en met juli 2022) en gaat het in ieder geval om openbare rapporten over landelijke en sectorale onderzoeken. Na juli 2022 lopen ook nog verschillende onderzoeken (bijvoorbeeld het onderzoek naar de rol van de Rijksoverheid door de Algemene Rekenkamer). Deze rapporten worden met interesse gevolgd vanuit de Jeugdautoriteit, maar zullen in dit onderzoek niet worden meegenomen. Bij het schrijven van de inzichten uit de inventarisatie die de Jeugdautoriteit heeft uitgevoerd, zijn deze onderzoeken namelijk nog niet afgerond.

Er is gekozen voor een periode van vijf jaar voor deze inventarisatie omdat na 2017 de meeste onderzoeken zijn uitgevoerd. Tussen de start van de decentralisatie in 2015 en 2017 is veel gebeurd, maar dat stond vooral in het teken van het praktisch toepassen van de Jeugdwet en de lokale uitwerking ervan en minder in het teken van onderzoek. GI's en gemeenten/regio's, maar ook andere jeugdhulpinstellingen hebben in die periode ervaring opgedaan met het nieuwe stelsel en de implementatie. Vanzelfsprekend geldt ook dat de relevantie afneemt als het langer geleden is dat de rapporten zijn gepubliceerd.

Bij de inventarisatie is naar landelijke of sectorgerichte onderzoeken gekeken. De begin 2020 opgestelde verbeterplannen per GI en/of regio (voor zover beschikbaar) zijn wel bestudeerd, maar maken geen deel uit van

de inventarisatie, vanwege de te hoge diversiteit en/of vaak ontbrekende relatie met continuïteit en bedrijfsvoering. Ook andere individuele onderzoeken die door een afzonderlijke GI, regio of gemeente zijn geïnitieerd zijn niet in het onderzoek betrokken. In 2021 is als gevolg van continuïteitsproblemen de Stichting Intervence overgenomen door de Stichting Jeugdbescherming West. Er worden diverse evaluaties uitgevoerd naar het proces en de inhoudelijke achtergronden van deze ontwikkeling. Deze evaluaties hebben de belangstelling van de Jeugdautoriteit, maar maken geen deel uit van dit onderzoek. Het betreft immers individuele GI's met specifieke kenmerken.

De rapporten die binnen de scope van de inventarisatie vallen, zijn in hoofdstuk 3 in een figuur weergegeven en zijn in een overzicht te vinden in Bijlage 1.

Naast onderzoeken zijn relevante Kamerbrieven bij het onderzoek meegenomen en is de interne kennis en expertise van de Jeugdautoriteit benut, die zij als gevolg van haar rol in casuïstiek van GI's, bij het voeren van periodieke gesprekken met aanbieders, regio's en/of het ministerie en bij de uitvoering van eerder onderzoek heeft opgedaan.

Werkwijze

Analyse van de rapporten

De meest relevante rapporten over onderzoeken van 2017 tot en met 2022 en Kamerbrieven over of rakend aan continuïteit en bedrijfsvoering van GI's zijn verzameld. De verzamelde rapporten zijn geanalyseerd en beknopt samengevat. De aanbevelingen en rode draden zijn aan de hand van thema's beschreven in de bevindingen.

De deelvragen 1 en 2 zijn beantwoord aan de hand van deze analyses.

Focusgroepen

Er zijn twee gemengde, fysieke focusgroepen gehouden met respectievelijk vijf en zes deelnemers, die met elkaar het gesprek voerden. Dit betroffen medewerkers van GI's, beleidsambtenaren bij gemeenten, inkoopadviseurs van gemeenten/regio's en regioadviseurs van het ketenbureau i-Sociaal Domein. In de focusgroepen is een chronologische weergave van de onderzoeken, de aanbevelingen en de rode draden daaruit besproken. Wat waren hierin de belemmerende en de succesfactoren? Via de focusgroepen kon aanvullende informatie worden opgehaald, die via interviews moeilijk te verkrijgen zou zijn. Dit kon doordat in de focusgroepen een directe kruisbestuiving tussen de deelnemers heeft plaats gevonden, waardoor de juiste problemen mogelijk eerder en diepgaander op tafel kwamen.

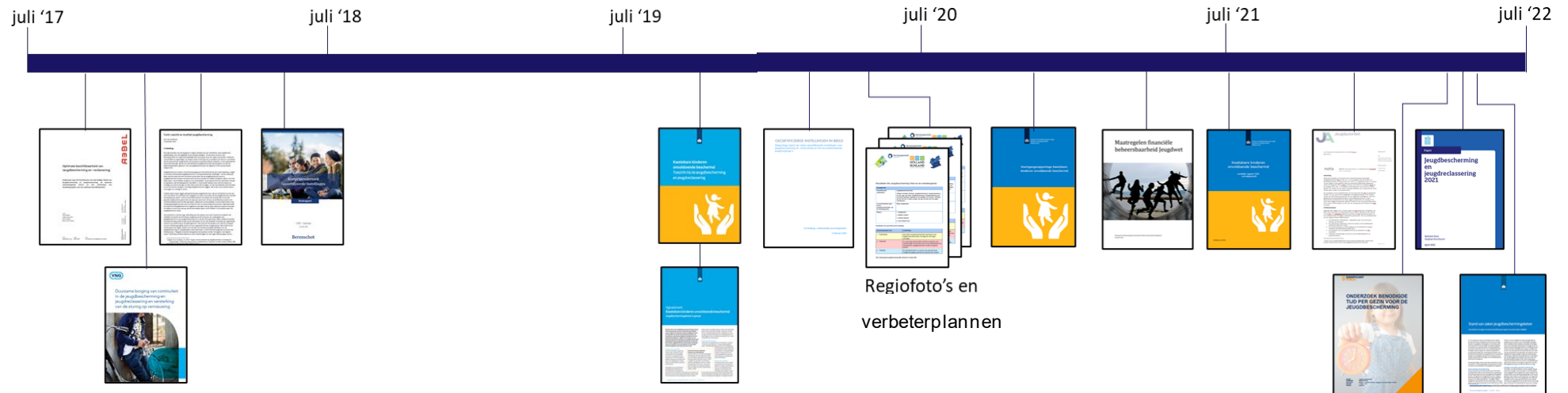
De chronologische weergave van de rapporten en bijhorende aanbevelingen die zijn opgesteld in deelvraag 1 en 2 zijn globaal getoetst aan de hand van de focusgroepen. Daarnaast hebben de focusgroepen bijgedragen aan een antwoord op deelvraag 3.

Interviews

Er zijn met de (IGJ), de Inspectie JenV, het Ministerie van JenV, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Keurmerkinstuut (KMI) interviews gehouden. Vaak zijn zij de opdrachtgever of uitvoerder van onderzoeken en doen zij de aanbevelingen. De interviews zijn gebruikt om gericht in te gaan op verantwoordelijkheden van bepaalde spelers en de bevindingen ten aanzien van specifieke onderzoeken. Een deel van de interviews heeft fysiek plaatsgevonden, voor het andere deel is gebruik gemaakt van videobellen.

3. Bevindingen

3.1 Welke onderzoeken zijn gedaan?



Figuur 1: Visuele weergave rapporten

De afgelopen vijf jaar was voor de GI-sector een lastige periode waarbij de productie, kwaliteit en financiën onder druk stonden: de gevolgen van de decentralisatie ijlden na. Twee GI's (Intervence en Briedis) stopten te bestaan. Andere GI's hadden lange wachttijden, personeelstekorten en in een enkel geval zelfs een opnamestop. In de afgelopen vijf jaar (sinds medio 2017), is menig onderzoek gedaan naar de GI-sector of aspecten daarvan. Is er een rode draad in deze onderzoeken? In dit chronologisch overzicht wordt een aantal belangrijke aandachtspunten op een rij gezet. De visuele weergave van de rapporten is hierboven te vinden in Figuur 1. Hiermee wordt vooral de hoeveelheid rapporten in de tijd zichtbaar. In bijlage 1 bij dit rapport is een lijst van de onderzoeken opgenomen.

In het najaar van 2017 verschijnt een onderzoek van Rebel in opdracht van het Ministerie van JenV naar het functioneren van het stelsel van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Daaruit blijkt vooral dat de beoogde gereguleerde marktwerking nog onvoldoende tot wasdom is gekomen. Verbeteringen moeten worden gezocht in het creëren van goede randvoorwaarden voor gezonde concurrentie. Meer flexibiliteit zou nodig zijn bij gemeenten en bij GI's om met andere partijen zaken te doen. Dit vergt een verbetering van de bedrijfsvoering en tevens financiële bewegingsruimte om te ondernemen en te innoveren. Daarnaast zou een vorm van vroegsignalering nodig zijn en een vangnet om eventuele continuïteitsproblemen op te vangen.

Een maand na het Rebel-rapport publiceert de VNG een rapport. Hierin adviseert de VNG de gemeenten om één wijze van inkoop voor jeugdbescherming en jeugdreclassering te hanteren, volgens een subsidievariant, met een aantal bijbehorende randvoorwaarden. Onderdeel van die randvoorwaarden zijn onder meer verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap bij gemeenten en een onafhankelijk kostprijsonderzoek.

In december van 2017 verschijnt een rapport van Van Montfoort waarin kritische noten worden gekraakt over de toegenomen regeldruk, de wijze waarop het systeem van jeugdbescherming en het toezicht daarop is ingericht, het spanningsveld tussen kwaliteit en prijs. Bovendien wijdt hij een groot deel van het rapport aan het tuchtrecht en de impact daarvan op het werk van de jeugdbeschermer.

In navolging van het VNG-rapport verschijnt in mei 2018 een kostprijsonderzoek van Berenschot dat is uitgevoerd in opdracht van VNG en Jeugdzorg Nederland. De rapportage beoogt een goede en objectieve basis te bieden voor het gesprek dat jeugdregio's en GI's met elkaar voeren. Er worden zowel gemiddelde kostprijzen aangegeven als bandbreedtes voor kostprijzen.

In het najaar van 2019 verschijnt een kritisch rapport en een signalement "Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd" van de IGJ en Inspectie JenV. Dit is een noodkreet en volgens het signalement is de jeugdbeschermingsketen in gevaar. Er worden stevige aanbevelingen gedaan aan de gemeenten, de GI's en het Rijk. Deze hebben betrekking op de complexiteit van de doelgroep, de problemen op de arbeidsmarkt, de beschikbaarheid en tijdige inzet van passende hulp en het ontbreken van financiële zekerheid van de GI's. Tevens vragen de inspecties zich af waarom eerdere maatregelen niet hebben gewerkt. Dit komt volgens hen doordat arbeidsmarktproblematiek en knelpunten in het stelsel onvoldoende zijn onderkend.

Kort na de verschijning van het rapport verstuurt de minister een Kamerbrief met voorstellen tot een betere ordening van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, onder andere verduidelijking van taken jeugdregio's en zorgvuldigheidseisen bij inkoop.

Naar aanleiding van het inspectierapport hebben VNG, Jeugdzorg Nederland en het ministerie van JenV per GI een "foto" laten maken door de regio's. Procesbegeleider Ed Wallinga bundelt begin 2020 de bevindingen in een samenvattend rapport. Hij concludeert dat de samenwerking tussen regio's en GI's op zich best goed gaat, maar dat er toch nog veel problemen zijn ten aanzien van wachtlijsten, doorstroom, caseload en het verzuim en verloop van personeel. Verder verschilt de financiële positie van GI's sterk en staan de tarieven en contracten ter discussie.

In oktober 2020 rapporteren de inspecties de voortgang ten opzichte van het rapport "Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd" dat een jaar eerder verscheen. De essentie is dat er te weinig is gebeurd en dat alle betrokken partijen meteen moeten starten met een onorthodoxe actiegerichte aanpak, die buiten en naast de reguliere werkprocessen snel kan worden uitgevoerd.

Op 30 maart 2021 wordt de Tweede Kamer door de minister en staatssecretaris geïnformeerd over het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. De bewindspersonen beogen een vereenvoudiging van de jeugdbescherming en beschrijven hoe deze er over zo'n vijf tot tien jaar uit zou kunnen zien.

In april 2021 brengt de Commissie Sint een rapport uit met beleidsopties voor het vergroten van de financiële beheersbaarheid van de jeugdhulpsector. Eén van de varianten behelst een vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen. Een andere variant stelt voor dat GI's bij complexe casuïstiek nog voor verwijzing overleg voeren met gemeenten.

In juli 2021 komen de IGJ en de Inspectie JenV wederom met een voortgangsrapportage. Een goede, gedragen samenwerking tussen zorgaanbieders, lokale teams, GI's en gemeenten is een duidelijke succesfactor. Toch zijn er nog veel problemen. Voor ongeveer 33 procent van de kinderen met een maatregel is het niet gelukt om tijdig passende hulp te organiseren.

Op 8 december 2021 sturen de GI's een brandbrief naar de minister voor Rechtsbescherming. Ze willen dat hij vanuit zijn rol als stelselverantwoordelijke zorgt voor verlaging van de caseload en werkdruk en het versneld aanpakken van de arbeidsmarktproblematiek.

In opdracht van Jeugdzorg Nederland komt Significant in maart 2022 met een rapport over de benodigde tijd per gezin voor de jeugdbescherming. Diverse incidentele en meer structurele factoren maken dat de caseload onder druk staat. De maximale caseload moet hierop worden aangepast en Significant roept de partijen op in gesprek te gaan met elkaar over de reikwijdte van de taken en verantwoordelijkheden.

In april 2022 constateert het CBS dat er in 2021 ten opzichte van 2020 minder jeugdbeschermingsmaatregelen zijn gestart en meer -maatregelen beëindigd zijn. Ook is het aantal jongeren met een jeugdreclasseringsmaatregel in 2021 verder gedaald. De gemiddelde duur van ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen nam in 2021 evenwel toe.

Op 13 mei 2022 kondigen de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Rechtsbescherming in een Kamerbrief een hervorming van de jeugdzorg aan. Voor jeugdbescherming en jeugdreclassering is de inzet op twee sporen: maatwerk binnen de regio en een landelijke aanpak. Bij deze Kamerbrief sturen de staatssecretaris en de minister een rapport van de IGJ en de Inspectie JenV van mei 2022 mee met een "Stand van zaken jeugdbeschermingsketen". Hieruit komt naar voren dat wachtlijstproblematiek en personeelstekorten nog altijd groot zijn bij de organisaties die samen de jeugdbeschermingsketen vormen.

Op 16 mei 2022 sturen de GI's wederom een brandbrief waarin de minister en staatssecretaris gevraagd wordt het tijt te keren door de menskracht en middelen die nu ingezet worden voor een stelselwijziging te benutten om de urgente problemen aan te pakken en op korte termijn meer passende hulp te realiseren.

Tijdens de uitvoering van deze inventarisatie schrijven de inspecties op 9 september 2022 een brief aan de minister en staatssecretaris, waarin ze aangeven dat hun toezichthoudend instrumentarium is uitgeput en ze doen een beroep op de bewindspersonen om hun stelselverantwoordelijkheid te nemen.

De beide bewindspersonen sturen enkele dagen later een Kamerbrief, waarin zij benoemen welke maatregelen ze op korte termijn zullen nemen (onder andere het verlichten van de werkdruk van jeugdbeschermers) en wat de aanpak is voor de lange termijn (Toekomstscenario).

3.2 Belangrijkste aanbevelingen uit de onderzoeken

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van de verschillende onderzoeken op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering in de jaren vanaf 2017. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen die in de onderzoeken zijn gedaan. Deze aanbevelingen zijn samengevat en op basis van hun inhoud gegroepeerd naar de volgende thema's:

1. Keten van jeugdbescherming: samenhang in de keten, beschikbaarheid hulp
2. Bekostiging en bedrijfsvoering: wijze van bekostigen, kostprijzen, tarieven
3. Personeel: caseload, arbeidsmarkt, opleiding, toerusting

3.2.1 Jeugdbeschermingsketen: samenhang in de keten, beschikbaarheid hulp

De IGJ en de Inspectie JenV doen een aantal aanbevelingen ten aanzien van de tijdige beschikbaarheid van jeugdbeschermers en de beschikbaarheid van jeugdhulp waar de GI's naar verwijzen. Die aanbevelingen zijn gericht op de verschillende partijen in de keten.

In hun eerste rapport uit 2019 doen de beide inspecties aan de GI's de aanbeveling om aan gemeenten expliciet te maken wat er aan passende jeugdhulpvoorzieningen nodig is om kinderen van wie de veiligheid en/of hun ontwikkeling ernstig worden bedreigd te beschermen en te helpen. In het gesprek tussen gemeenten en GI's over de passende hulp op casusniveau moet volgens de inspecties voorop staan dat de GI bepaalt welke hulp een kind of jongere nodig heeft en dus ingezet moet worden. Gemeenten moeten dit niet ter discussie kunnen stellen vanuit bijvoorbeeld financiële overwegingen. Gemeenten dienen te zorgen voor de tijdige beschikbaarheid van hulp die op grond van rechterlijke uitspraken is opgelegd. Daarbij moeten GI's en gemeenten gezamenlijk de mogelijkheden onderzoeken om eerder, dat wil zeggen vóór de fase van multidisciplinaire besluitvorming bij de GI, in samenwerking met gezin, zorgaanbieders en financier gezamenlijk te komen tot een besluit over passende hulp.

In de signalering van de inspecties uit datzelfde jaar doen zij een aantal aanbevelingen aan de stelselverantwoordelijke ministers. Zij moeten volgens de inspecties voor de langere termijn opnieuw bekijken hoe kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd, het meest effectief kunnen worden beschermd. Daarbij moet onder meer aandacht besteed worden aan een eenduidige invulling van stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdbeschermingsketen die niet afhankelijk is van de lokale situatie. De RvdK moet als landelijke partij een stevige positie hebben in de lokale context. Eventuele obstakels in de wet om gemakkelijker samen te werken binnen de jeugdbeschermingsketen moeten worden weggenomen.

Verder wordt de ministers aanbevolen om samen met ketenpartners te zorgen voor regie op spoedige aanpak en oplossing van de wachtlijsten bij Veilig Thuis, de RvdK, de GI's en de noodzakelijke specialistische jeugdhulpvoorzieningen. Samen met gemeenten en instellingen moeten de verschillende acties in de lopende actieprogramma's worden geprioriteerd. Daarbij moet gezorgd worden voor de personele en financiële randvoorwaarden voor die acties en voor een slagvaardige bestuurlijke samenwerking.

In hun voortgangsrapportage uit 2020 bevelen de IGJ en de Inspectie JenV aan dat GI's, gemeenten, lokale teams en zorgaanbieders onmiddellijk starten met de eerdergenoemde zogenoemde "onorthodoxe actiegerichte aanpak", ondersteund door de rijksoverheid.

In hun voortgangsrapportage van 2021 bouwen de inspecties voort op hun eerdere aanbevelingen. Naast de GI's, jeugdhulpregio's en jeugdhulpaanbieders moet ook het Rijk volgens de inspecties een rol spelen bij het in beeld brengen van vraag en aanbod van jeugdbescherming, jeugdreclassering en specialistische jeugdhulp. De jeugdhulpregio's moeten het mogelijk maken dat de hulp die volgens de GI's noodzakelijk is, zonder vertraging kan worden ingezet. Daar is in het geval van een jeugdbeschermingsmaatregel ook geen beschikking van de gemeente voor nodig. De zogenoemde doorbraakaanpak die in gang is gezet in 2020, waarbij het aanpassen van de bestaande werkwijze in complexe situaties centraal staat, moet worden voortgezet en verscherpt. GI's moeten volgens de inspecties de best practices van andere GI's overnemen waar het gaat om tijdige inzet van een vaste jeugdbeschermers en het tijdig uitzetten van een gedragen koers. Verder moeten zij tijdig overleg

voeren met een aangewezen inhoudelijk deskundige van de gemeente of het lokale team over de noodzakelijke hulp, en tijdig opschalen naar het Regionaal Expertise Team als passende hulp niet kan starten. Jeugdhulpaanbieders moeten in plaats van met contra-indicaties of uitsluitingscriteria gaan werken met 'samenwerkingscriteria'.

3.2.2 Bekostiging en bedrijfsvoering: wijze van bekostigen, kostprijzen, tarieven

In het onderzoek van Rebel dat in 2017 verschijnt, worden aanbevelingen gedaan om de gezonde concurrentie in de sector op gang te brengen. Het ondernemerschap van de GI's moet daarvoor worden gestimuleerd. Dit vraagt van zowel gemeenten als GI's inspanningen. Gemeenten en regio's moeten ook andere GI's toegang geven tot de bestaande regionale markt. Samen moeten gemeenten en GI's kritisch kijken naar de tarieven, waarbij de GI's de mogelijkheid moeten krijgen om meer eigen vermogen op te bouwen voor investeringen. Verder is volgens Rebel een marktmeester nodig voor de jeugdzorg, de jeugdbescherming en jeugdreclassering die een rol moet gaan spelen in het verbeteren van de transparantie, het versterken van een evenwichtige relatie tussen gemeente en GI en vooral het verlagen van drempels tot toetreding tot een regionale markt. Ook moet het voorspellend vermogen met het oog op continuïteitsrisico's worden versterkt en is een vangnetstructuur nodig in geval van een faillissement van een GI.

Kort na het rapport van Rebel verschijnt in 2017 het rapport van de VNG, waarin wordt aanbevolen te kiezen voor één wijze van inkoop en de subsidievariant te prefereren. Als vervolgstappen wordt aanbevolen een modelverordening op te stellen en te investeren in de professionalisering van het opdrachtgeverschap door gemeenten, met name op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Verder moet er een kostprijsonderzoek worden uitgevoerd om tot meer transparantie hierover te komen.

De aanbeveling krijgt een vervolg in de vorm van het kostprijsonderzoek van Berenschot, deze verschijnt een jaar later in 2018. Aangeraden wordt om de gesprekken over de tarieven te voeren op basis van het onderzoeksrapport en individuele rapportages die per GI zijn opgesteld.

De IGJ en de Inspectie JenV doen in het rapport "Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd" van 2019 de aanbeveling aan de stelselverantwoordelijken om te zorgen voor een financieringssysteem die ertoe leidt dat de GI's hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen waarmaken. In 2021 voegen de inspecties daar de aanbeveling aan toe te bewaken dat de extra middelen voor de jeugdhulp ook daadwerkelijk worden ingezet voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen.

Vanuit verschillende onderzoeken wordt aanbevolen dat gemeenten en GI's in een sfeer van transparantie en vertrouwen het gesprek over financiering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering voeren. Dat houdt in: het delen van informatie over elkaars situatie, werkprocessen en werkinhoud. GI's moeten hun kosten en financiële behoeftes kunnen onderbouwen, gemeenten moeten opereren vanuit goed opdrachtgeverschap. Verder wordt in meerdere onderzoeken aanbevolen om tot meerjarige financiële afspraken te komen. Dit wordt in verschillende onderzoeken gekoppeld aan een meerjarige visie op de jeugdbescherming en jeugdreclassering die gemeenten en rijksoverheid moeten opstellen.

3.2.3 Personeel: caseload, arbeidsmarkt, opleiding, toerusting

In de verschillende rapporten komen aanbevelingen of stellingen voor die personeelsgerelateerd zijn. Hierbij gaat het om personeelsverloop en -verzuim, de opleiding en toerusting van het personeel, maar ook het imago van het werkveld. Het onderzoek van Van Montfoort uit 2017 doet met het oog op de persoonlijke tuchtrechtelijk aansprakelijkheid een aanbeveling aan GI's en aan opleiders om jeugdbeschermers meer scholing te bieden

op het gebied van tuchtrecht. Verder zou het geheel van kwaliteitseisen die worden gesteld aan jeugdbeschermers moeten worden vereenvoudigd. Rijksoverheid, gemeenten en inspecties moeten hier afspraken over maken. Ook moeten de GI's volgens Van Montfoort structureel vormgeven aan gezamenlijke reflectie van de jeugdbeschermers in de casuïstiek om ze goed toe te rusten op de eisen die het werk aan hen stelt.

De toerusting van jeugdbeschermers komt ook aan de orde in het rapport van de inspecties in 2019. Gemeenten en GI's moeten er volgens de inspecties voor zorgen dat de jeugdbeschermers voldoende zijn toegerust om met de problematiek van ouders om te gaan, waar relevant met gebruikmaking van expertise van en in samenwerking met bijvoorbeeld de GGZ en verslavingszorg. Verder moeten GI's en gemeenten maatregelen nemen die ertoe leiden dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders voldoende tijd en ruimte hebben om hun werk te kunnen doen. Daarbij moet de toegenomen complexiteit van de problematiek van ouders en kinderen die met jeugdbescherming te maken hebben in acht worden genomen.

De inspecties doen in 2019 aan de GI's de aanbeveling om de inspanningen voor werving en behoud van toegerust personeel onverminderd voort te zetten, met gebruik van elkaars ervaringen en ideeën. Gemeenten en rijksoverheid moeten daarbij zorgen voor maatschappelijke en financiële erkenning voor professionals in de jeugdbeschermingsketen die passend is bij de bijzondere aard van het werk en de kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn.

In hun voortgangsrapportage uit 2021 doen de inspecties de aanbeveling aan de rijksoverheid om samen met gemeenten en GI's een norm op te stellen voor de maximale caseload, en daaruit af te leiden wat de minimaal noodzakelijke bezetting is.

Om stabiliteit en werkplezier in de eigen organisatie vorm te geven en de werkdruk hanteerbaar te maken, moeten de GI's intern in kaart brengen wat dit vraagt van management of leiderschap. GI's moeten samen met gemeenten kijken wat nodig is om tot goed partnerschap te komen en daarbij voorbeelden uit andere sectoren betrekken.

Het onderzoek van Significant uit 2022 doet aanbevelingen op het gebied van de caseload en over een aantal factoren die daarop van invloed zijn. Rijksoverheid, gemeenten en GI's wordt aanbevolen om uit te gaan van de huidige situatie bij het vaststellen van de benodigde tijd voor jeugdbeschermers en de maximale caseload (en de benodigde financiering) hierop aan te passen. Het onderzoek komt uit op een maximale caseload per fulltime aanstelling van acht à negen gezinnen, of (omgerekend) 12 tot 14 kinderen. Deze maximale caseload moet volgens Significant worden herijkt op basis van ervaringen uit pilots en proeftuinen waarmee ervaring met een kleinere caseload wordt opgedaan.

Naast uitgaan van een maximale caseload, moeten rijksoverheid, gemeenten en GI's ook werken aan het oplossen van de achterliggende knelpunten en inefficiënties die sterk van invloed zijn op de benodigde tijd. Het gaat volgens Significant om knelpunten in de hele keten. Partijen betrokken bij de jeugdbeschermingsketen moeten daarbij blijvend met elkaar in gesprek over de reikwijdte van taken en verantwoordelijkheden van de jeugdbeschermers in relatie tot alle andere ketenpartners, met een nadruk op de lokale (wijk)teams van de gemeenten.

Verder moet blijvend gekeken worden naar hoe jeugdbeschermers vanuit de interne organisatie worden toegerust en ondersteund bij het zwaardere werk. Aandachtspunten hierbij zijn de complexe scheidingsproblematiek in combinatie met de toegenomen mondigheid van ouders en de toegenomen juridisering.

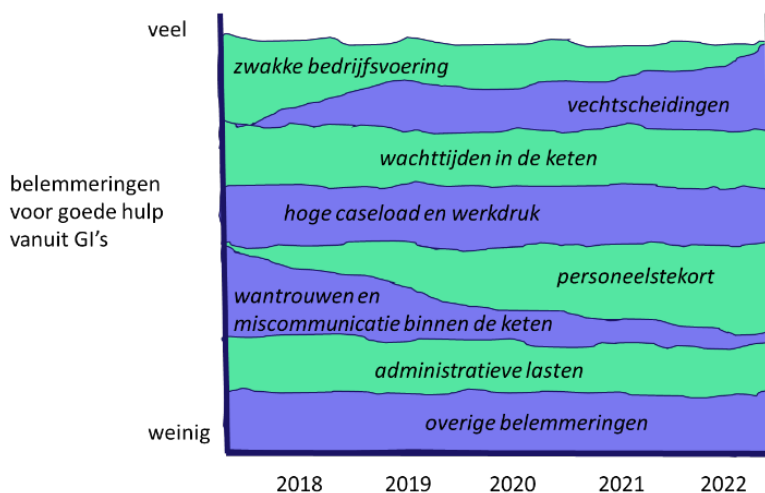
3.3 Opvolging aanbevelingen

Op basis van gesprekken en de focusgroepen voor dit onderzoek en de aanwezige kennis bij Jeugdautoriteit kan het volgende geconcludeerd worden over de mate van opvolging van aanbevelingen die in de rapporten zijn gedaan.

3.3.1 Sectorbeeld vergt genuanceerde benadering

Wie de opeenstapeling van onderzoeken en rapporten over de GI-sector in de afgelopen vijf jaar ziet, kan al snel het gevoel bekruipen dat er nagenoeg niks is gebeurd. Vijf jaar geleden waren er grote belemmeringen om kinderen en gezinnen via de GI's de juiste ondersteuning te bieden en anno 2022 is dat nog steeds zo (zie Figuur 2).

Toch doet dit onvoldoende recht aan de inspanning van vele betrokkenen. Hoewel de aanpak en methode van dit onderzoek het niet mogelijk maken om het effect van elke gedane aanbeveling in detail te onderzoeken, constateert de Jeugdautoriteit op hoofdlijnen dat een aantal verbeteringen is gerealiseerd. Tegelijkertijd zijn er nieuwe belemmeringen bijgekomen. Daarnaast zijn er ook belemmeringen waar weinig in is verbeterd. Om dit grofweg in beeld te brengen, geeft figuur 2 schetsmatig een totaalbeeld van landelijke problemen in algemene zin met een ontwikkeling van die problemen door de jaren heen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de y-as geen absolute waarden of exacte volumes bevat, maar slechts een indicatie geeft. Per regio kunnen er ook accentverschillen zijn. Per saldo is de situatie voor de kinderen en gezinnen niet of nauwelijks verbeterd.



Figuur 2: Totaal van problemen met betrekking tot GI's

3.3.2 Thema's uit de rapporten met substantiële vooruitgang

Vertrouwen, begrip en communicatie

Een belangrijke ontwikkeling is dat het vertrouwen en wederzijds begrip in de afgelopen jaren binnen de sector is gegroeid. Partijen zien elkaar meer als partners dan als opdrachtgever versus opdrachtnemer. De lijnen zijn korter, men weet elkaar beter te vinden en de samenwerking is verbeterd. Uiteraard verschilt dit nog per regio (zie ook: Wallinga, 2020).

Kwaliteit en transparantie bedrijfsvoering

In de focusgroepen en de gesprekken is naar voren gekomen dat de partijen van mening zijn dat de kwaliteit en transparantie van de bedrijfsvoering van GI's eveneens vooruit zijn gegaan in de afgelopen vijf jaar. GI's zijn beter in staat om te sturen en hebben meer grip op het werk. Ook gemeenten zeggen meer inzicht in de werkzaamheden van GI's te hebben.

Quick wins en “nooddijken”

In de signaleringen en rapportages die de IGJ en de Inspecties JenV sinds 2019 hebben uitgebracht, zijn diverse aanbevelingen gedaan om de werkprocessen in de keten vlot te trekken en te versnellen, zodat in de uitvoering kinderen en gezinnen eerder de hulp krijgen die ze nodig hebben. Hoewel er verschillen zijn per regio, heeft een aantal van dit soort maatregelen effect gehad, zoals een doorbraakaanpak, wachtlijstbeheer en de inzet van expertteams. Dit alles maakt ook dat in de meeste regio's het “laaghangend fruit” inmiddels is geplukt.

3.3.3 Thema's uit de rapporten met enige vooruitgang

Bekostiging

Uit de focusgroepen komt er naar voren dat de transparantie ten aanzien van de kosten is verbeterd maar nog niet overal optimaal is. Ook het verkrijgen van een scherp landelijk beeld ten aanzien van productie en kosten en vraag en aanbod is nog niet goed voor handen.

In 2018 deed Berenschot een kostprijsonderzoek. De mate waarin deze uitkomsten zijn opgepakt, is wisselend. In een aantal regio's heeft het onderzoek geholpen om het goede gesprek te voeren tussen aanbieders en opdrachtgevers. Soms zijn naar aanleiding hiervan ook aanpassingen gedaan aan tarieven. Er zijn ook regio's waar het lastiger is gebleken elkaar te vinden op het thema van de tarieven. In 2020 rapporteerden de inspecties dat vijf GI's na hun rapportage “Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd” in 2019, extra financiële (incidentele en structurele) middelen hadden gekregen van de jeugdzorgregio's. Het Verdiepingsonderzoek van de Jeugdautoriteit uit 2021 laat zien dat tot het moment van de uitgevoerde interviews zeven regio's nieuwe tarieven hadden, waarbij voor zes GI's gold dat dat tot een verhoging had geleid.

Vertrouwen, begrip en communicatie

Naast de bovengenoemde vooruitgang tussen verschillende partijen in vertrouwen, begrip en communicatie, kan dit op onderdelen nog verder verbeteren. Zo geven jeugdhulpaanbieders aan dat zij soms nog meer betrokken zouden willen worden bij de afspraken tussen GI's en gemeenten. Voorts is het nog niet overal een vanzelfsprekendheid om informatie over wachtlijsten met partners te delen en elkaar op te zoeken om tot oplossingen te komen.

Opdrachtgeverschap

De VNG heeft gedurende een periode van een paar jaar een ondersteuningspakket aan gemeenten aangeboden om het opdrachtgeverschap in bredere zin te professionaliseren. Het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd heeft in dat kader verschillende activiteiten georganiseerd en handreikingen gepubliceerd. Bekend is bij de Jeugdautoriteit dat gemeenten hierdoor in ieder geval meer kennis hebben van hoe opdrachtgeverschap op professionele wijze kan worden uitgevoerd. Niet bekend is welke effecten dit in de praktijk heeft gehad. Overigens leidt het (te) strikt toepassen van opdrachtgeverschap tot weinig ruimte voor gewenst partnerschap.

Duidelijk is dat in de jeugdzorgsector wel steeds vaker meerjarige financiële afspraken worden gemaakt, wat aansluit bij aanbevelingen uit meerdere onderzoeken. Dit geeft helderheid en stabiliteit voor een langere periode.

Hierbij geldt evenwel dat binnen die contracten zeer regelmatig geen ruimte is voor tussentijdse aanpassing van tarieven die als gevolg van inflatie, stijgende kosten van personeel en – zeer actueel – ook energie niet dekkend meer kunnen zijn.

3.3.4 Thema's uit de rapporten met weinig vooruitgang

Gezonde concurrentie

Het rapport van Rebel (2017) doet aanbevelingen om de marktwerking beter te faciliteren. In algemene zin is door de wijze van inkoop en aansturing van de gemeenten in de sector meer aandacht gekomen voor efficiëntie en effectiviteit. Het kostenbewustzijn is toegenomen. Tegelijkertijd is er van marktwerking, in de zin van gezonde concurrentieverhoudingen die leiden tot minder knelpunten op het spanningsveld tussen prijs en kwaliteit voor de opdrachtgever en cliënt, geen sprake. Ondanks de aanbevelingen van Rebel ontbreekt hiervoor een aantal randvoorwaarden, onder meer:

- Er is geen gemakkelijke toetreding mogelijk tot de markt. Aanbieders moeten eerst gecertificeerd worden, hetgeen complex is om vanuit het “niets” te realiseren. Dit is temeer het geval omdat reguliere zorgaanbieders wettelijk geen GI-taken mogen uitvoeren, dus vanuit een bestaande organisatie met aanbod voor jeugdhulp toetreden tot de GI-sector is niet mogelijk, tenzij de zorgactiviteiten worden stopgezet of een GI in een afzonderlijke organisatie wordt belegd.
- Op twee grote landelijke spelers na, zijn alle GI's regionaal georganiseerd. De praktijk wijst uit dat, uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld de GI uit Friesland geen offerte uitbrengt in Limburg en vice versa. Per regio is het aanbod en de bewegingsruimte op de markt dus beperkt.
- Er ontbreekt een marktmeester, die volgens Rebel wel nodig is voor gereguleerde marktwerking.

In de praktijk komt het in sommige regio's voor dat de GI die daar gecontracteerd wordt vervolgens (landelijke) GI's die niet zijn gecontracteerd als onderaannemer inhuurt. Technisch gezien kan en mag dat, maar in de praktijk leidt het tot complexe aansturingrelaties en gezagsverhoudingen en toepassing van indirecte tariefafspraken die mogelijk niet toereikend zijn. Het is dan ook zeer de vraag of dit bijdraagt aan een goede en efficiënte dienstverlening aan kinderen en gezinnen.

Personeelstekort en werkdruk

In de rapportages van de inspecties sinds 2019, maar ook in het Significant-rapport (2022) is gevraagd om voldoende medewerkers, vermindering van de werkdruk en voldoende toerusting, begeleiding en erkenning voor de medewerkers. Hierin is weinig voortgang geboekt. De werkdruk is alleen maar groter geworden door de personeelstekorten, verzwaring van de casuïstiek en toename van het aantal complexe echtscheidingen. Tot een afspraak over een maximale caseload is het (nog) niet gekomen en vaak wordt bij contractering nog uitgegaan van VNG-normen uit 2014 voor caseload en netto inzetbare uren.

Het personeelsverloop is hoog in de sector en het blijkt vaak moeilijk nieuwe medewerkers goed te begeleiden en te laten landen in de organisatie. Ook de wijze waarop de aansprakelijkheid van de medewerkers via het tuchtrecht is geregeld, maakt de arbeidsomstandigheden minder aantrekkelijk.

Aanpak stelselknelpunten

De inspecties hebben de ministeries in hun rapportages opgeroepen tot het aanpakken van knelpunten in het stelsel en het voeren van regie daarop, zoals het verbeteren van financiële waardering voor jeugdbeschermers, het zorgen voor een goed inzicht in vraag en aanbod van jeugdbescherming en jeugdreclassering en het normeren van caseload. Dit is tot op heden niet of slechts beperkt gebeurd. De aanbeveling van Rebel voor een

marktmeester is ook niet overgenomen. Het Rijk heeft wel interbestuurlijk toezicht⁴ ingesteld op meerdere regio's en op die manier verantwoordelijkheid (over) genomen. Zeer recent (september 2022) hebben de inspecties andermaal een oproep gedaan aan de minister om stelselverantwoordelijkheid te nemen. Als dit niet op korte termijn te realiseren zou zijn, dan zou de minister tot een (crisis)beleid moeten komen dat leidt tot adequate bescherming van kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd. Momenteel is het Rijk bezig met het opstellen van zowel een Hervormingsagenda voor de gehele jeugdzorgsector, als de nieuwe Jeugdwet en heeft het Rijk een Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming gepubliceerd. Ook laat het Rijk een kwaliteitskader en prestatiebeschrijving jeugdbescherming opstellen, heeft het Rijk zoals eerder genoemd, bestuurlijke gesprekken gevoerd met de jeugdzorgregio's en komt naar verwachting nog met een vervolg daarop. Deze stappen zouden kunnen leiden tot veranderingen in de vraag naar jeugdhulp, de wijze van organiseren van jeugdhulp en in de toekomst ook tot meer inzicht in de werking van het stelsel door het wettelijke vastleggen van toezichttaken en stelselonderzoek bij de Nederlandse Zorgautoriteit.

Voldoende beschikbaarheid van passende hulp in de keten

Dit is een knelpunt dat deels veroorzaakt wordt door de afbouw van bepaalde vormen van zorg, deels door personeelstekorten elders in de keten, maar ook door de complexiteit van het veld. Grote wachtlijstproblematiek is hiervan het gevolg. Hier zijn wel acties op gericht in de vorm van wachtlijstbemiddeling en wachtlijstbeheer, maar per saldo zijn de problemen nog altijd groot. Dat blijft ook zo, zolang de vraag naar sommige vormen van zorg groter blijkt te zijn dan het aanbod. Overigens is wachtlijstproblematiek van alle tijden, maar de onderliggende oorzaken verschillen door de tijd heen.

Ook is er nog altijd geen goed landelijk totaalbeeld van vraag en aanbod van specialistische zorg. In de voorgangsrapportage in 2020 schreven de inspecties dat in mei 2020 in ieder geval 800 kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel geen vaste jeugdbeschermer had en dat daarmee de beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp voor kinderen met complexe problematiek (waaronder kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel) eerder verslechterd is dan verbeterd.

In 2021 schreven de inspecties dat er nog altijd structurele problemen waren met betrekking tot de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg, zoals een tekort aan residentieel jeugdhulpaanbod, een tekort aan ambulante jeugdhulpaanbod en onvoldoende bovenregionale samenwerking. Ook schrijven de inspecties dat gemeentelijke processen of keuzes in de inkoop en contractering de inzet van hulp in veel regio's vertragen.

3.4 Belemmerende en stimulerende factoren voor opvolging

De afgelopen vijf jaar overziende, is er op onderdelen voortgang geboekt in de sector, maar per saldo gaat het nog steeds verre van goed. De vraag is wat helpt en wat belemmert bij het boeken van vooruitgang. Op basis van de focusgroepen en de interviews kan een aantal factoren worden onderscheiden.

⁴ Het interbestuurlijk toezicht is op grond van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken, in dit geval met betrekking tot het sociaal domein. Het is niet bedoeld om kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren. Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd. Of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. Dan kan de toezichthouder gebruikmaken van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (het overnemen van de taak als een gemeente of provincie een medebewindstaak verwaarloost) of schorsing en vernietiging door de Kroon van besluiten die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een 'interventieladder'. Deze bestaat uit 6 stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument.

3.4.1 Stimulerende factoren

- Kennis van elkaar, vertrouwen en begrip dat op veel plaatsen binnen de sector is gegroeid tussen opdrachtgevers (gemeenten) en opdrachtnemers (GI's). Doordat men elkaar beter verstaat en er op veel plaatsen meer sprake is van partnerschap, kunnen problemen ook beter besproken en soms ook opgelost worden. Kort na de decentralisatie waren gemeenten en GI's vaak onbekenden voor elkaar. Gemeenten stelden zich vaak strikt op als opdrachtgever en gaven opdracht terwijl kennis van de inhoud van het werk van de GI's toen nog vaak ontbrak. Omgekeerd waren de GI's niet gewend een opdrachtnemersrol te hebben en daarin een zakelijke houding aan te nemen. GI's hadden vanuit hun ervaring een geheel eigen opvatting over wat er nodig was, zonder daarbij veel oog te hebben voor de belangen en belevingswereld van de opdrachtgever. Het beeld is dat in veel regio's deze verhoudingen inmiddels verbeterd zijn. Men weet elkaar beter te vinden, men kent elkaars achtergrond beter en men is zich meer bewust van het gezegde "it takes two to tango". Het gevolg hiervan is dat problemen zoals bijvoorbeeld wachtlijstproblematiek beter en in samenspraak kunnen worden aangepakt of gesprekken over tarieven en kostprijzen vaker in partnerschap worden gevoerd.
- Een goede verstandhouding met de lokale (wijk)teams is helpend. Het leidt tot meer samenwerking tussen de lokale teams en GI's, het gezamenlijk zoeken naar oplossingen en het beter afwegen welke zorg waar geleverd moet worden. De lokale teams kunnen een preventieve rol vervullen en vroegtijdig signalen afgeven. Ook kunnen zij behulpzaam zijn bij het zoeken naar lokale maatwerkoplossingen voor een gezin. Het wijkteam kent de zorginfrastructuur in de omgeving van het gezin en kan vaak een ondersteunende of bemiddelende rol spelen als de problematiek breder is dan het domein van de jeugdhulp. Wanneer er dus korte lijnen zijn met het voorveld kan dit een voordeel zijn bij het opvolgen van de aanbevelingen en het oplossen van knelpunten. Let wel, een positief resultaat van een goed functionerend voorveld kan zijn dat het lichtere problematiek afvangt. Dat leidt evenwel tot een hogere concentratie van zwaardere en complexere zaken bij GI's en specialistische jeugdhulp. Een effect van een niet adequaat voorveld kan daarentegen zijn dat de problematiek zich opstapelt en het op die manier weer zorgt voor zwaardere en complexere problematiek. De belasting van het personeel is daarmee hoger dan voorheen, terwijl bijbehorende randvoorwaarden daar niet altijd op zijn aangepast, zoals caseload.
- De signaleringen van de inspecties, met name in 2019, hebben voor een behoorlijke "sense of urgency" gezorgd en hebben de sectorproblemen bij de betrokkenen op de agenda gezet. De stevige toonzetting en het feit dat dit van onafhankelijke inspecties afkomstig was, maakten dat er een alarmwerking van uit ging, waardoor de in de rapporten genoemde issues breed binnen de betrokken organisaties werden geagendeerd en besproken.
- Feedback werkt het beste als deze specifiek gegeven wordt. Dit geldt evenzeer voor de effectiviteit van de aanbevelingen in onderzoeken en rapporten. Naarmate in rapportages specifiek is verwoord wie in welke regio wat moest doen, heeft dat eerder tot acties geleid. Bij hele algemene aanbevelingen is het risico dat niemand zich er verantwoordelijk voor voelt, de aanbevelingen vaag blijven en dat er veel ruimte is voor redeneringen waarom de aanbevelingen voor andere organisaties nuttig zijn, maar voor de eigen organisatie echt geen toegevoegde waarde hebben.

3.4.2 Belemmerende factoren

- Verschillende percepties bij betrokkenen ten aanzien van de betekenis van ieders verantwoordelijkheid, waaronder de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk. Het Rijk heeft de autonomie van gemeenten/regio's in het gedecentraliseerde stelsel lang gerespecteerd. Gemeenten en bestuurders van GI's hadden echter wel bepaalde verwachtingen van het Rijk. Gemeenten en Rijk, maar ook de GI's

bleven zo te veel naar elkaar kijken in de veronderstelling dat de ander meer zou moeten doen. Mede daardoor was er ook onvoldoende aandacht voor structurele oplossingen. Er zijn wel degelijk “nooddijken” gekomen, maar nog geen structurele oplossingen voor de lange termijn. Als het Rijk gemeenten aanspoort om meer te doen, geven gemeenten aan dat ze dan meer geld nodig hebben en een vergelijkbare reflex doet zich voor als gemeenten een vraag hebben aan GI's. Tegelijkertijd is er de afgelopen jaren extra geld vanuit het Rijk ingezet, maar heeft dat de problemen niet afdoende opgelost en lijkt er regelmatig sprake te zijn van een soort patstelling.

- Veranderingen kosten tijd. De voortgangsrapportages van de inspecties volgend op ‘Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd’ in 2019 kwamen jaarlijks, terwijl de veranderingen meer tijd dan een jaar vergden. Soms was men bezig met het realiseren van verbetering, terwijl het volgende rapport (hoezeer ook passend bij de rol van de inspecties) er alweer aan kwam. In de focusgroepen werd aangegeven dat er situaties waren waarbij degenen die bezig waren om de veranderingen door te voeren, dezelfde waren die ook keer op keer de reacties op de rapporten moesten voorbereiden, wat dan de beschikbare tijd en aandacht voor de lopende veranderingen verminderde. Tijd speelt ook een belangrijke rol bij wijziging van wetgeving, die soms nodig is om beweging tot stand te brengen. Dergelijke procedures nemen vaak jaren in beslag.
- Er zijn grote verschillen tussen regio's. Hierdoor herkent niet iedereen zich in de meer algemene aanbevelingen (“bij ons werkt dat niet” of “maar bij ons is het toch anders”). Daarnaast is het door de grote diversiteit ook lastiger om een landelijk beeld te schetsen en generieke aanbevelingen te doen. Vaak wanneer er uit een bepaalde regio signalen komen dat er een knelpunt is, is het onbekend of dat echt regionaal is, of dat het een probleem is dat zich overal in het land voordoet.
- Verschillen binnen een regio kunnen ook een belemmering zijn. Als gemeenten niet goed op één lijn zitten en veel energie kwijt zijn aan het werken aan de onderlinge relatie, gaat dit ten koste van de inzet die nodig is op de externe relatie met GI's en de gezamenlijke transformatie.
- Er lijkt sprake te zijn van een “wicked problem”. Dit zijn problemen die gekenmerkt worden door het feit dat ze meervoudig, grensoverschrijdend en vaak paradoxaal van aard zijn⁵. Er is niet één probleem waar één oplossing voor is, maar het is een verzameling problemen die (deels) samenhangen en die een aanpak vergen op verschillende niveaus en terreinen. In de situatie met de GI's zijn er verschillende problemen tegelijk zoals inkoopissues, arbeidsmarktissues en ketenvraagstukken, waarbij op meerdere niveaus partijen betrokken zijn. Als één of meer partijen er in slagen één probleem te verminderen, kunnen andere problemen gewoon blijven voortbestaan, of soms zelfs toenemen en ook nieuwe ontstaan.
- De ongekaderde decentralisatie van de jeugdzorg zorgde voor een veelheid aan verschillende procedures, afspraken, tarieven, inkoop van passende jeugdhulp en de aansluiting hiervan op de GI's. Het zorgde er ook voor dat structureel en landelijk herstel daarvan niet centraal afgedwongen kan worden, behalve via wet- en regelgeving en lokaal via interbestuurlijk toezicht. Instrumenten met een grote impact, die terecht niet lichtzinnig worden ingezet.

⁵ Amo Korsten, “Omgaan met wicked problems”: https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bsol/2019/3/BO_2213-3550_2019_000_002_001

4. Inzichten

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit onderzoek is een overzicht gegeven van de landelijke of sectorale onderzoeken gericht op bedrijfsvoeringsaspecten en/of de continuïteit van zorg van GI's van 2017 tot en met 2022. De rapporten zijn op een tijdlijn weergegeven en in de bijlage van het onderzoek opgenomen.

De aanbevelingen uit die rapporten zien op de jeugdbeschermingsketen (samenhang in de keten, de beschikbaarheid van hulp), bekostiging en bedrijfsvoering (wijze van bekostigen, kostprijzen en tarieven) en personele aspecten (caseload, arbeidsmarktproblematiek, opleiding en toerusting

Aanbevelingen worden soms tijdelijk opgevolgd, voornamelijk daar waar ze concreet en aan probleemeigenaren zijn toegeschreven en wanneer er financiële middelen beschikbaar voor worden gesteld. Rollen en verantwoordelijkheden worden vaak verschillend geïnterpreteerd, waardoor verwachtingen bestaan die niet waargemaakt worden, en men naar elkaar blijft kijken voor een eerste stap. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk. Er bestaan verschillende percepties over de reikwijdte daarvan.

Relatief gemakkelijk lijkende oplossingen blijken in de praktijk arbeidsintensief en daarmee kostbaar en op lange termijn niet houdbaar. Daar waar men meer in partnerschap werkt en op uitvoerend niveau goede relaties opbouwt, komen zaken makkelijker van de grond. Ook als gemeenten binnen regio's op één lijn liggen, is logischerwijs sneller en gemakkelijker vooruitgang te boeken.

Alle veranderingen en al dan niet opgevolgde aanbevelingen tot nu toe nemen niet de belemmeringen van de jeugdbeschermer weg om hun werk te doen en leveren dus niet de oplossing voor de kinderen die bescherming nodig hebben. Hierbij zijn belangrijke voorbeelden de aansprakelijkheid van de jeugdbeschermer op basis van het tuchtrecht, onvoldoende beschikbaarheid van passende jeugdhulp, de concentratie van zwaardere en complexere zaken bij GI's en een gelijkblijvende caseload, de grote diversiteit in afspraken met opdrachtgevers en tussen opdrachtgevers en jeugdhulpaanbieders, waar rekening mee moet worden gehouden.

4.2 Beschouwingen

Over vijf jaar bezien is er te weinig vooruitgang geboekt. Er is veel inzet gepleegd, door alle partijen en er zijn belangrijke, structurele verbeteringen doorgevoerd. Tegelijkertijd zijn ook goede werkwijzen weer afgezwakt en hebben veel aanbevelingen onvoldoende opvolging gekregen. Deze zijn daarom ook keer op keer (soms in iets andere bewoordingen) herhaald. Deze constatering sluit aan bij de conclusies van de inspecties in hun meest recente brief in september jongstleden. Daarnaast kosten veranderingen tijd. Tegelijkertijd is de context ook constant in beweging, waardoor een bepaald tempo in doorvoeren van maatregelen weer wel gewenst is. Waar bijvoorbeeld eerst de tarieven voor veel discussie tussen gemeenten zorgden, is nu arbeidsmarktproblematiek een van de grootste knelpunten, die de gehele jeugdketen raakt.

De Jeugdautoriteit ziet inmiddels een gedeelde sense of urgency van alle partijen. En alle partijen kunnen bijdragen aan oplossingen, zoals in bijna alle rapporten ook terugkomt.

Gemeenten en regio's kunnen harmonisatie en vereenvoudiging realiseren. Er is veel complexiteit binnen de sector, door een veelheid aan werkwijzen. Producten, tarieven, contracten en procedures verschillen tussen regio's en soms zelfs binnen regio's. Meer harmonisatie is op onderdelen mogelijk en is zeker gewenst. Harmonisatie is geen kwestie van alles of niks en hoeft evenmin gezien te worden als centralisatie binnen een decentraal stelsel, waardoor het bij voorbaat als iets onwenselijks wordt gezien. Veel verbetering kan al worden gerealiseerd als binnen regio's meer volgens vaste standaarden wordt gewerkt of als op specifieke onderdelen (bijvoorbeeld inkoopcontracten) meer eenduidigheid zou worden gerealiseerd. Dit is op sommige plekken gelukt. Een landelijke partij als de VNG kan andere gemeenten en regio's stimuleren te vereenvoudigen en kan onderlinge kennisdeling faciliteren.

Ook is soms sprake van overlap van informatiebehoeften, zoals bij gemeenten in het kader van contractmanagement en bij het KMI voor de toets op kwaliteit. Dubbel uitvragen van informatie kost veel tijd en inspanning. Harmonisatie, vereenvoudiging en onderlingesamenwerking tussen opdrachtgevende en toetsende partijen leveren minder administratieve lasten op, wat zich terugbetaalt in minder overhead.

Het Rijk kan de knelpunten die hun oorsprong vinden in wet- en regelgeving wegnemen of verminderen. Aanpassing van het tuchtrecht en de Regeling normenkader jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn belangrijke voorbeelden hiervan.

GI's kunnen in samenwerking met opleidingsinstututen en wervingsbureaus afspraken maken over werving- en selectie, functiedifferentiatie invoeren, innovatieve manieren van personeelsplanning en -inzet introduceren, veel vaker onderlinge ervaringen uitwisselen en daarvan leren.

Extra onderzoeken en toetsen om te constateren wat de problemen zijn en wat daar voor algemene oplossingen voor zouden kunnen zijn, zullen het veld voorlopig niet verder helpen. De bestuurlijke drukte en de negatieve media-aandacht die daarop volgt, dragen niet bij aan de benodigde ruimte om in gezamenlijkheid tot stappen naar verbetering te komen.

4.3 Tot slot

Op landelijk niveau worden grote hervormingen uitgewerkt. De Hervormingsagenda, de nieuwe Jeugdwet en het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming zijn daarvan de belangrijkste voorbeelden. Deze hervormingen zijn voorzien voor de komende vijf tot tien jaar en hebben voor een (groot) deel effect op structuren en werkwijzen. En dat is veel tegelijk. Verandering is noodzakelijk, maar samenhang en een haalbaar tempo daarin zijn cruciaal. Zoals eerder aangegeven is het belangrijk te onderkennen dat er sprake is van een wicked problem. De oplossingsrichting kan daarmee niet éénduidig zijn en vergt een aanpak langs meerdere sporen en op meerdere niveaus.

Bij het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, waarin enkele vernieuwende zaken zijn opgenomen, zoals een gezamenlijke aanpak voor de functies van GI's, Veilig Thuis en de RvdK hebben partijen die de Jeugdautoriteit heeft gesproken in het kader van deze inventarisatie regelmatig hoge verwachtingen geuit. Het is mogelijk dat het Toekomstscenario een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Tegelijkertijd zijn er genoemde grote problemen zoals administratieve lasten rondom inkoop, personeelsproblematiek en het onvoldoende beschikbaar zijn van passende zorg binnen de keten, waarvoor het Toekomstscenario slechts zeer beperkt een oplossing lijkt te bieden. Voorkomen moet daarom worden dat het Toekomstscenario als dé oplossing voor alle problemen wordt gezien en leidt tot een afwachtende houding zodat inspanning ten aanzien

van het oplossen van de genoemde problemen vooruit worden schuiven. De Jeugdwet zal met onder andere minder vrijblijvendheid in regionale samenwerking en de rust die dat mogelijk met zich meebrengt kunnen bijdragen aan weer een ander deel van het probleem, zoals de Hervormingsagenda kan bijdragen door aanpassing van de reikwijdte van de jeugdhulp, de afname van administratieve lasten en meer eenduidige inkoop.

Maar zoals gezegd, dit alles tegelijk is veel en het is van groot belang te voorkomen dat de veelheid aan mogelijke oplossingen en veranderingen het vermogen van de sector om deze ook in relatie met elkaar en consequent door te voeren overstijgt.

Bijlage 1 - Overzicht rapporten

Titel	Datum	Door
Optimale beschikbaarheid van Jeugdbescherming en –reclassering	September 2017	Rebel
Duurzame borging van continuïteit in de jeugdbescherming en jeugdreclassering en versterking van de sturing op vernieuwing	30-10-2017	VNG
Tucht, toezicht en kwaliteit jeugdbescherming	2-12-2017	Mr. dr. Adri van Montfoort
Kostprijsonderzoek gecertificeerde instellingen	14-05-2018	Berenschot
Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering	1-11-2019	IGJ en IJenV
Signalement - Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar	1-11-2019	IGJ en IJenV
Gecertificeerde instellingen in beeld	5-2-2020	Ed Wallinga
Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd	1-10-2020	IGJ en IJenV
Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet	8-4-2021	Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (Commissie Sint)
Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd Landelijk rapport vervolgtoezicht	juli 2021	IGJ en IJenV
Onderzoek benodigde tijd per gezin voor de jeugdbescherming	1-3-2022	Significant
Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021	1-4-2022	CBS
Stand van zaken jeugdbeschermingsketen	1-5-2022	IGJ en IJenV